

## **ИСТОРИОГРАФИЯ И ИСТОЧНИКИ ПО ПРОБЛЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В БЕЛАРУСИ В 1860-е гг.**

*Е.А. Подорожная, г. Минск*

Проблема структуры и деятельности органов государственной власти в 1860-е гг. в Российской империи и на территории Беларуси не нашла должного освещения в дореволюционной и советской исторической науке. Частично вопрос получил освещение в работах дореволюционных историков В.В. Ивановского [1], О. Эйхельмана [2] и др. Основанные на обширном законодательном материале, их работы имеют скорее описательный характер и не могут дать представление о фактическом состоянии и деятельности местного государственного аппарата.

В советской истории вопрос о деятельности органов местной государственной власти в Беларуси не был выделен как предмет специального изучения. Лишь в некоторых работах проблема освещалась попутно, главным образом в связи с историей государственных учреждений. Н.П. Ерошкин в своей работе, рассматривая управление окраинами империи, пришел к выводу, что их государственные учреждения являлись органами, в которых совмещались военные и гражданские должности, а учреждения полиции и администрации имели «упрощенную» систему [3]. Вопросы сословного состава бюрократии и ее материального положения были рассмотрены в работах П.А. Зайончковского [4] и И.В. Оржеховского [5]. Несмотря на то, что в указанных исследованиях давался полный анализ системы органов власти, их юридическое положение, однако региональная специфика организации государственного аппарата в Беларуси не была очерчена.

Белорусские историки советского периода в своих исследованиях обходили вопрос положения и деятельности местных органов власти. Из общего числа работ того времени выделяется монография С.М. Самбук, в которой автор рассмотрела основные направления кадровой политики правительства после восстания 1863-64 гг. по замещению служащих местного государственного аппарата выходцами из внутренних губерний [6]. В то же время вне поля зрения историков остались вопросы, связанные со взглядами высшей бюрократии империи на административные преобразования в Беларуси, кадровым составом и деятельностью российской губернской и уездной бюрократии в крае.

Как предмет отдельного изучения проблема системы управления на территории Беларуси стала только в последние два десятилетия. В современной

белорусской историографии вопросы функционирования органов государственного управления в XIX в. и, в частности, в 1860-е гг. активно разрабатывают исследователи С.М. Токть [7], В.И. Яковчук [8], С.Ф. Шимукович [9]. В последнее время были изданы систематизированные работы о региональных государственных учреждениях, в частности Витебской и Минской губерний, основанные на архивных материалах [10].

Отдельные вопросы формирования кадрового состава и деятельности местного государственного аппарата нашли отражение в монографиях А.П. Житко и А.Ф. Смоленчука. Авторы отмечают, что основными направлениями формирования кадрового состава местной администрации была его полная русификация и ограничения служебной деятельности для местных уроженцев «польского происхождения». Давая оценку состоянию органов местной власти, исследователи сошлись во мнении, что в результате восстания 1863-64 гг. резкая замена служащих административных органов выходцами из внутренних губерний и предоставление последним широких материальных и служебных преимуществ создали в крае контингент чиновников, многие из которых не соответствовали занимаемым должностям [11, с. 212-216; 12, с. 96-97]. В результате их профессиональная непригодность негативно отразилась на эффективности местной администрации.

В современной российской историографии появился ряд работ, в которых затрагиваются проблемы деятельности местной администрации в белорусско-литовских губерниях в 1860-е гг. К ним относятся исследования Н.И. Краснякова, [13] Л.Е. Лаптевой [14] и др. В их работах была сделана попытка обобщить законодательную базу деятельности органов местного управления на территории Беларуси. Оценка принципов и подходов по формированию местного государственного аппарата, а также взгляд высшего руководства государства на административную политику в белорусско-литовских губерниях нашли отражение в монографии А.А. Комзоловой [15].

Несмотря на то, что опубликованные исследования выделяют основные характеристики в работе местных органов власти, однако полную картину о состоянии местной администрации могут дать исторические источники, которые содержат богатый фактический материал. Наряду с законодательными материалами, содержащимися в Полном своде законов Российской империи, мемуарными источниками, наиболее значимыми в изучении вопроса являются материалы официального делопроизводства. В первую очередь, к их числу относятся материалы фондов Национального исторического архива Беларуси (фонды 1430, 295 и 2001 - канцелярии витебского, минского и могилевского губернаторов соответственно и др.). Ценный материал по проблеме содержат фонды Российского государственного исторического архива в г. Санкт-Петербурге (например, фонды Совета и канцелярии министра внутренних дел (фонды 1281 и 1282), Департамента общих дел (фонд 1284) и др. В них хранятся документы служебной переписки: донесения и циркуляры местных генерал-губернаторов, ежегодные отчеты губернаторов, рапорты, донесения чиновников.

В представленном царю отчете за 1866 г. витебский губернатор Веревкин отмечал, что введение новых штатов 1865 г. губернского правления и связанные с ними преобразования административных органов, дефицит квалифицированных кадров русского происхождения парализовали работу администрации. В не лучшем состоянии находилась и полицейская часть. Закономерным результатом острой нехватки финансирования стал низкий уровень полицейских служащих [16, л. 51 об-53]. В 1864 г. виленский генерал-губернатор М.Н. Муравьев отмечал, что «многие мировые посредники, живя в городах, редко посещали свои участки и ограничивались формальной отпиской, оставаясь чужды народу и его требованиям» [17, с. 2]. Часть русских чиновников, получивших назначение на службу в край, не соответствовали занимаемым должностям. Неудовлетворительную оценку получила деятельность полицейских управлений края во всеподданнейшем отчете виленского генерал-губернатора А.Л. Потапова за 1868-1870 гг. [18, л. 114].

Следует отметить, что отчеты местного руководства давали представление о положении органов государственной власти белорусско-литовских губерний. Однако мы остановимся на анализе по-настоящему уникальных источников по изучению данной проблемы, которые ранее были недостаточно использованы при разработке вопроса. Ими являются материалы ревизий чиновников МВД, командированных в белорусско-литовские губернии в 1866/67 гг. для проверки местных органов управления. Дело в том, что на начало 1860-х гг. в адрес правительства поступали многочисленные жалобы на медленный ход поверочных работ и составлении выкупных актов в губернских по крестьянским делам присутствиях, где порой решения принимались по целому году, а мировые посредники Пинского и Мозырского уездов Минской губернии привлекли повышенный интерес службы секретного надзора [19, л. 323 об.]. В задачу чиновников МВД ставилось составление подробных отчетов об организации, личном составе и выявленных нарушениях в местном управлении, которые направлялись лично министру внутренних дел П. А. Валуеву.

По донесению надворного советника Кучаева, действовавшее в крае военное положение способствовало образованию очень сложной паутины властей, как при центральном управлении, так и в низших инстанциях. Так, при управлении генерал-губернатора действовали канцелярии общая, особая, по политическим делам, по водворению русских землевладельцев, комиссии по крестьянским делам, по делам римско-католического духовенства, по исполнительным действиям по указу 10 декабря 1865 г. и проч. [19, л. 456-456 об.] Все они имели свой штат и требовали содержания. В каждом уездном городе существовал целый ряд равноправных властей: управления военного начальника и уездного жандармского начальства, полицейское управление, мировой съезд, предводитель дворянства и др. При таком обилии властей не было никакой определенности в пределах власти каждого начальника. Иногда их функции смешивались или переходили в область ведения других инстанций. Например, военные начальники занимались обращением населения в православие, мировые

посредники производили оценку помещичьих имений и решали взаимные споры старообрядцев, полицейские чиновники занимались постройками деревень [19, л. 457]. При этом такой легион властей обходился местному населению недешево.

В своих отчетах чиновники МВД отмечали, что все начальствующие лица стремились упрочить свое положение и сохранить за собой должность на более продолжительный срок, отчего возникали враждебные друг другу группировки. Противостояние местных органов приводило к их полному невниманию к местному населению. Проводивший ревизию Гродненской губернии действительный статский советник Веселкин отмечал, что власти не занимались вопросами сближения русского и польского населения. Сосредоточенные в своих обществах польские помещики ускользали от наблюдения властей. «В высших же сферах администрации занимались преимущественно составлением разного рода проектов, в роде, например, проекта Рачинского сделать новую Варфоломеевскую ночь, произвести обыск в домах поляков и сжечь все польские книги» [19, л. 457-458 об.].

Проводившие ревизию чиновники сообщали, что под прикрытием политических вопросов и особого положения края, органы власти, такие как губернские правления, уездные и земские суды, дворянские опеки и проч. - бездействовали и вели бесконтрольную канцелярскую переписку.

По сведениям тайного советника Ржевского, были ослаблены все гражданские отношения, распространились нарушения законов и полная безнаказанность [19, л. 458]. Мировые учреждения, оказавшиеся в условиях военного положения, не справлялись с возложенными на них функциями. В обязанности мировых посредников входило наблюдение за точным исполнением закона 19 февраля 1861 г., содействие ослаблению «польских тенденций», участие в оценке помещичьих имений, разбор тяжб старообрядцев, устройство православных церквей, составление статистических описаний и т. д. [19, л. 461-461 об.] Следствием такой загруженности стала частая небрежность в составлении выкупных актов.

Проводивший ревизию в Могилевской губернии чиновник особых поручений Козлов отмечал малоэффективную деятельность местной администрации. Он указывал, что конфискованными имениями, перешедшими в ведение управления госимуществ, в полном объеме распоряжались три чиновника особых поручений [19, л. 349 об.]. Это означало, что каждому из них приходилось заведовать конфискованными имениями более чем в трех уездах, поэтому некоторые чиновники были не в состоянии добросовестно исполнять свои обязанности.

Общим выводом стал неудовлетворительный состав части мировых посредников. В поле зрения чиновников МВД попали обращения витебского губернатора В.Н. Веревкина к виленскому генерал-губернатору К.П. Кауфману об увольнении некоторых мировых посредников. Но найти быструю замену было сложно, поэтому по решению К.П. Кауфмана они оставались на службе до тех пор, пока начальство не подбирало подходящие кандидатуры [19, л. 464].

Характерным стал скандал в понежежском мировом съезде Ковенской губернии, когда присутствовавшие члены мирового съезда покинули заседание, так как председатель съезда граф Кейзерлин вынужден был «надеть халат при открытии присутствия съезда, потому что дорогой он упал в канаву и промочил свое платье» [19, л. 465—465 об.]. Несмотря на то, что этот случай имел местное значение, он получил широкое освещение в печати и вызвал крайне негативную оценку среди местного общества нравственных качеств служебных лиц.

Командированный для ревизии полицейской части западных губерний действительный статский советник Веселкин докладывал о низкой эффективности работы полицейских управлений, где господствовали рутинность и формальный подход в решении дел. Вызывал нарекания и кадровый состав полиции. Так, на вопрос у полицейских исправников о том, сколько польских помещиков в уезде и какой род их мыслей, один отвечал, что «никогда не позволяет у них бывать», а на вопрос, могут ли они передавать образ своих мыслей подрастающему поколению, ответил, что «у помещиков детей вообще нет» [19, л. 467 об.]. Другой исправник на подобные вопросы отвечал, что он «никогда в глаза не видал помещиков своего уезда, а если кто либо из них ему нужен, то он сейчас притащит его к себе» [19, л. 468]. Незнание полиции, что делалось в уезде, имело последствием неэффективность их работы. Некоторые дела оставались не решенными еще с 1840-х гг., а ряд дел велся машинально.

Несмотря на ряд случаев профессиональной непригодности служащих, чиновники МВД считали обновленный институт мировых посредников и полицейские органы вполне удовлетворительными. А полицейская часть Минской губернии, за исключением мозырского и пинского исправников, была охарактеризована с лучшей стороны [19, л. 470].

Таким образом, анализ представленной исторической литературы позволил сделать вывод о том, что проблема органов местного государственного управления в Беларуси в 1860-е гг. получила определенное отражение в исторической науке. Рассмотрение историографии и привлечение ценных источников по проблеме (в частности, отчетов губернаторов, материалов ревизий и др.) позволили заключить, что непродуманная кадровая политика, острая нехватка государственного финансирования и устаревшая организация управления препятствовали созданию эффективного бюрократического аппарата на местах.

### *Литература и источники*

1. *Ивановский, В.В.* Административное устройство наших окраин / В.В. Ивановский. - Казань: Тип. Императорского ун-та, 1891. - 47 с.
2. Эйхельмая, О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и устава о службе по определению от правительства / О. Эйхельман. - Киев: Тип. Императорского ун-та им. Св. Владимира, 1890. - 83 с.
3. *Ерошкин, Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. - 2-е изд. - М.: «Высшая школа», 1968. - 368 с.
4. *Зайончковский, П.А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. - М.: «Мысль», 1978. - 288 с.
5. *Оржеховский, И.В.* Из истории внутренней политики самодержавия в 60-70-х годах XIX века / И.В. Оржеховский. - Горький: Изд. Горьковского ГУ, 1974. - 168 с.

6. *Самбук, С.М.* Политика царизма в Белоруссии в 60-90-е гг. XIX века / С.М. Самбук. - Минск: «Наука и техника», 1980. - 224 с.
7. *Токць, С.М.* Асабовы склад дзяржаўнага апарату Расійскай імперыі ў Беларусі (30-60-я гг. XIX ст.). / С.М. Токць // *Известия АН Беларуси.* - 1996. - № 2. - С. 70-76.
8. *Якаўчук, В.І.* Фарміраванне дзяржаўнага апарату ў заходніх губернях Расійскай імперыі ў XIX - пач. XX ст. / В.І. Якаўчук // *Весці БДПУ.* - Сер. 2. - 2009. - № 2. - С. 29-33.
9. *Шимукович, С.Ф.* История Беларуси. Эволюция органов государственного управления: пособие / С.Ф. Шимукович. - Минск: Акад. Упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2007. - 91 с.
10. Витебская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1802-1917) / Т.Е. Леонтьева [и др.]; сост.: Т.Е. Леонтьева, Д.Л. Яцкевич; редкол.: А.К. Голубович (гл. ред.) [и др.]. - Минск: БелНИИДАД, 2009. - 524 с.; Минская губерния: государственные, религиозные и общественные учреждения (1793-1917) / сост. Т.Е. Леонтьева. - Минск: БелНИИДАД, 2006. - 392 с.
11. *Жытко, А.П.* Дваранства Беларусі перыяду капіталізму, 1861-1914 гг. / А.П. Жытко. - Мінск: БДПУ, 2003. - 233 с.
12. *Смальянчук, А.Ф.* Паміж краёвасцю і нацыянальнай ідэяй: польскі рух на беларускіх і літоўскіх землях. 1864-1917 гг. / А.Ф.Смальянчук. - СПб.: «Неўскі прасцяг», 2004. - 406 с.
13. *Красняков, Н.И.* Западные национальные регионы в системе государственного управления Российской империи в XVIII - начале XX вв. Закрепление автономистской традиции в российской государственности: монография / Н.И. Красняков. - Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2009. - 208 с.
14. *Лаптева, Л.Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века) / Л.Е. Лаптева. - М.: Академический правовой университет при Ин-те государства и права РАН, 1998. - 151 с.
15. *Комзолова, А.А.* Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ / А.А. Комзолова. - М.: Наука, 2005. - 384 с.
16. Дело по отчету губернатора о состоянии Витебской губернии за 1866 г. // Российский государственный исторический архив в г. Санкт-Петербурге (РГИА). - Фонд 1281. - Оп. 7. - 1867 г. - Д. 77. - 124 л.
17. Виленский военный, ковенский, гродненский и минский генерал-губернатор и главный начальник Витебской и Могилевской губернии. Циркуляр от 15 марта 1864 г. начальникам губерний Северо-Западного края. - Вильна: [Губ. тип., 1864.] - 2 с.
18. Отчет Виленского, ковенского и гродненского генерал-губернатора А.Л. Потапова за 1868, 1869 и 1870 г. // РГИА. - Фонд 1263. - Оп. 4. - Д. 46. - 140 л.
19. Рапорты чиновников Министерства внутренних дел П.А. Валуеву с приложением записок, ведомостей и др. материалов об экономическом и политическом положении в Виленской, Гродненской, Витебской, Минской, Могилевской и Подольской губерниях // РГИА. - Фонд 908. - Оп. 1. - 1867 г. - Д. 279. - 524 л.